

教育行政-理論部分



秦夢群◎著

EDUCATION

教育行政

理論部分

秦夢羣 著

Univ. of Wisconsin-Madison 教育行政哲學博士

國立政治大學教育研究所教授兼系主任

五南圖書出版公司 印行

教育行政—理論部分

作 者／秦夢群

出 版 者／五南圖書出版有限公司

登 記 號：局版台業字第 0598 號

地 址：台北市大安區 106
和平東路二段 339 號 4 樓

電 話：(02)27055066 (代表號)

傳 真：(02)27066100

劃 撥：0106895-3

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

發 行 人／楊榮川

門 市／五南文化廣場

總 店：台中市區 400 中山路 2 號

電 話：(04)2260330

沙 鹿 店：台中縣沙鹿鎮 433 中正街 77 號

電 話：(04)6631635

逢 甲 店：台中市西屯區 407 逢甲路 218 號

電 話：(04)2555800

高 雄 店：高雄市新興區中山一路 290 號

電 話：(07)2351960

排 版／龍虎電腦排版股份有限公司

製 版／和鑫照相製版有限公司

印 刷／容大印刷事業有限公司

裝 訂／一絃裝訂行

中華民國 86 年 5 月 初版一刷

中華民國 87 年 3 月 初版二刷

中華民國 87 年 7 月 二版一刷

中華民國 89 年 8 月 二版四刷

ISBN 957-11-1585-1

基本定價 14 元

(如有缺頁或倒裝，本公司負責換新)



秦夢群

生於台北，國立政治大學教育學系畢業。以第一名考取教育部公費留學，先後獲得美國愛荷華大學教育碩士、威斯康辛大學麥迪遜校區電腦碩士、教育行政哲學博士。曾任美國地方學區行政助理、愛荷華大學訪問教授，目前為政大教育研究所教授兼系主任，所著學術論文散見中外知名學術刊物。

獻給 爸爸媽媽
——為他們無盡的愛

青春作伴好還鄉——代序

車入科羅拉多州，落磯山脈就排山倒海般的撲來。蜿蜒山路的兩旁盡是野草閑花，眼前一下重巖疊嶂，一下水光粼粼。天空開始放晴，我們決定就地紮營。夕陽淡淡的射向湖心，倒映著成行成列的古木。微風過處，每棵樹都興奮的向上伸展，似乎想牽住天上的雲。

沿湖走向高地，初秋的輕寒已讓遠方的霜林染上醉意。落葉在腳邊窸窣作響，黃白相間的小花如織錦般的展開。我們穿過一片古松，坐在傾頹的枯樹上仰望山巔的白雪；暮色四起。

這風景是遙遠且陌生的。在這塊新大陸上，我的回憶仍在中西部的平原。在那兒，極目所及，盡是無邊無際的沃野。站在滿是玉米的田中，空氣裡充滿了泥土的慷慨與豐腴；乾草堆的落日，雪地上的星星，把歲月織成曲折的流水。年少輕狂的日子裡，與好友共同約定著遠遊的夢，彷彿這天地只屬於我們似的。

沒想到，這個夢在十年後才實現。畢業後，同學星散於北國；只有我，回到了多雨的台灣。

「國內教育，有你回去，總好一點了吧？」一位朋友出其不意的問。

貓頭鷹在遠處啼叫，隔著熊熊的營火，寂然中無言以對。該說什麼呢？我們都不再是在細雨中追逐的五陵年少，現實的鏡照早已破滅了虛情的浪漫。

我是抱著樂觀心情回國的。幾年來，台灣的教育表面上確實有了變化。各黨各派急呼教育鬆綁，人本團體創立森林小學，大學教授開始選舉校長，學生則走上街頭，要求學術中立；百音雜陳中，似乎一切明天會更好。

然而真是如此嗎？大家都認為自己是對的，但是文憑主義依舊屹立不搖，授課教師仍然奉行體罰；學生披星戴月的穿梭補習班，教授則假民主之

名，呼天搶地的在校務會議上爭奪私利。改革的背後，我們的教育依舊荒腔走板。

問題出在哪？就在國人的短視。頭痛醫頭，腳痛醫腳，完全忽視教育的基本精神。今後，如果我們不追求虔敬的求知態度，真正的改革仍是遙不可及。

不禁想起所教的一門課，內容是要學生研讀歷來教育的經典之作。開學没多久，學生就起了閨：「老師，什麼時代了！讀這些老掉牙的東西有何用處？」

面對這批升學主義下的新新人類，心中無奈難以名之。在講究聲光的電腦時代，充斥著視聽的直接刺激，學生早已失去思想創造的能力。他們的觀念是能提供立即效益的就是好的。

殊不知，一個人若不放開了心胸，閱遍了經籍，就很難有創作的想像空間。讀大教育家的作品，並不僅停留在死板的文字，重要的是因之產生的思維。有了這個東西，才能在漆黑如夜的時代中，點化出柳暗花明的心境。

這個道理看起來很抽象。舉例來說，二十世紀初，美國出現了杜威與赫欽斯兩位大教育家。前者主張由做中學，依學生的興趣設計課程；後者則持精粹主義的觀點，要求學校把歷來的經典之作列為教材。赫欽斯的想法是唯有透過經典的洗禮，才能刺激學生對現世的創見。否則少了源頭，一切只是空中樓閣而已。

赫欽斯的堅持使芝加哥大學出類拔萃，但對一水之隔的台灣似乎使不上力。教書之初，還能與學生聊聊費里尼與張愛玲；到後來，連李約瑟是誰也要解釋個半天。學生的反應，有的瞠目結舌，有的呵欠連天，有的甚至閉目養神，準備課後打工賺錢去了。

要知道，實利的作風做生意或許可以，但治學問是行不通的。太史公廣閱金匱石書，方成風雨名山之作；畢卡索窮研古今畫風，終為一代之宗。歷史不斷告訴我們，大學問大思想的成形，必須究天人之際，通古今之變。任

何偷巧走捷徑者，其學說不過空疏寡實，彫琢曼辭而已。

我們不能怪學生的膚淺。看看這個社會，教師只注重考試會考的，學生紛紛擠向利多的醫學院，家長迫不及待的把子女送進才藝班，教授則以學而優則仕的遁辭，掩飾自我的苟安。所以，我們的大學以實用為號召，以培養有「錢」途的學生為傲，所求的盡是立竿見影之效。影響所及，人才不是出走，就是被壓死，他們呼吸不到一絲知識的芬芳。

不是嗎？走過海報看板，社團活動多是慶生晚會，連個像樣的學術演講也難尋。即使辦了，會場內也是門可羅雀。藝術電影展小貓兩三隻，歌星演唱會卻萬人空巷。不是說世俗流行的東西不好，只是分工愈細的社會，愈迫切需求涵渾百家、另闢蹊徑的領袖人才。我們在知識的堆積上已小有斬獲，但要從中迸出智慧的火花，卻非雕章琢句可成。不提倡發憤忘食的好奇求知精神，所培育的人才只能隨時代浮沈，而不能別出機杼。到頭來，炎黃子孫唯有在異邦才能得諾貝爾獎，我們只有乾瞪眼錦上添花的份！

這工程是龐大的，絕非一蹴可幾，然而總要有個開始。再黑的夜，只要出現一點火光，總令人興起希望。

看看近在香港的中文大學，一九七七年就成立「新亞學術講座」；以專款設立，每年邀請中外傑出學人做公開演講，為期兩週至一個月，年復一年，廣續無斷。首次邀請國學大師錢穆先生，講堂華采，聽眾為之傾倒。其後，分別邀請李約瑟、小川環樹、朱光潛等一時碩彥，與師生促膝長談，辯論義理，反應之熱烈極一時之盛。

如此講座，在漫長學術活動中不過滄海一粟，然其功能卻不可輕忽。大師一言，如醍醐灌頂，莘莘學子經此刺激，可生點石成金之效。講座代表一種對學問的好奇，對知識的尊重，其效益又豈能以金錢衡量之！

小時候讀《人間詞話》，印象最深的是王國維認為古今成大事業、大學問者，必須經過三種境界。一是「昨夜西風凋碧樹，獨上高樓，望盡天涯路」。再為「衣帶漸寬終不悔，為伊消得人憔悴」。最後是「眾裡尋他千百

度，驀然回首，那人卻在燈火闌珊處」。三者層次井然，環環相扣。少年求學貴乎立志，獨望天涯而勇往也。其後遁入學海，非有執著之心不能持久，所謂衣帶即使漸寬而終不悔。然而，求知的境界並不止於此。學海中浮沈多年，尋尋覓覓後終成一家之言。驀然回首，此種頓悟令人豁然驚喜，但絕非一朝一夕所能完成。

獨上高樓的雄心、衣帶漸寬的努力不難做到；然而在驀然回首的頓悟上，國內教育實略遜一籌，而這必須靠面壁十年的決心與統合諸家的智慧。你看看，牛頓是物理學巨擘，但其宇宙觀對組織理論的影響卻不可小覷；佛洛伊德的心理分析說，對文學藝術的衝擊可能更大。如果學校只短視的追求有賺頭的知識，管中窺月又何能擁抱宇宙！

尋找生命中的另一片風景，是當年負笈來美的夢想。桃李春風，梧桐夜雨，年復一年，我們瞻望著故鄉的星雲，一步一趨的在書本與工作中打轉；有時悽愴，有時粲然。時空永遠是青春的掠奪者，生命的轉折將我們相隔於千山萬水，如今再聚，已是春夢無痕。

我說：「留下一些心情，以備來年回憶吧！」

沈吟許久，一位朋友淡淡的說：「蠻娘吟弄滿寒空，九山靜綠淚花紅。」旁邊的人接著連道：「二十餘年如一夢，此身雖在堪驚。」輪到最後一位，只見他神色凝重，一字一句的朗出：「回首向來蕭瑟處，也無風雨也無晴。」

然而真能如此嗎？在美國，我的朋友每日在鬧鐘的喧囂中甦醒，在地下鐵的人潮中迷失；然後打卡，教非我族類的學生，再趕回來看製作粗劣的華語電視。他們守著透天的大房子，聽雨看雪，種山東大白菜，最後在寂寥的鄉愁中了此一生。

這失落是無奈且無解的。在台灣，儘管學術依舊荒涼，我仍有機會播下種子；儘管學生刻意懈怠，我仍有立場施與關愛，因為我是學長、老師，並且流著同樣血脈。飛越中國大陸，看長江黃河滾滾東馳，那感覺正如在星空

下，穿過廣袤的嘉南平原時的激動。青春作伴好還鄉，是恨鐵不成鋼的心情讓我回歸故里，是月是故鄉明的眷戀令我執情不悔。我不禁想起那一羣羣笑得燦爛的政大學生。

離去時，天邊一抹殘霞，淡得像幅潑墨寫意。飛機緩緩滑入跑道，遠處塔台的燈火，在寒冷的空氣中泛出青色的光。突然想起，那正是初抵美國的情景。當時在芝加哥入境，孑然一身，有的只是滿袋的青春。閉上眼睛，我可以感到那時的落寞與不安。山水無恙，這些年來，經歷了人生的悲歡離合，錯過了這麼多，失去了這麼多；但仍不顧一切的去擁抱僅存的夢想，為的就是一份不甘與期盼。正如那塔台燈火的指引，冥冥中，這就是我的人生路。從今以後，我不再懼怕，不再遲疑；縱然命運如千軍萬馬般襲來，我也將無悔的奮力游去。

一九九七年於台北
元宵節，萬燈齊放

致 讀 者

現代教育行政領域的範圍極廣，研究也是汗牛充棟。為力求完整，遂分為理論與實務兩部分出書。理論部分以影響教育行政組織的四個理論模式（理性、自然、開放、非均衡系統）為骨幹，並旁及動機、領導、溝通、決策、興革等理論；實務部分則以當今教育行政運作上的主要課題為敘述重點，其中包括學制之設計、人員之任用、分流制度、學校選擇權、危機處理等。盼望讀者在閱讀之後，能夠將理論與實務結合，如此才能創造最佳的效能與效率。

本書之敘述，希望達到言簡意賅與本土化的境界。因此所有內容，均經事先消化後，以本土的觀點加以分析陳述。初學者剛開始或許會覺得程度較深，但細細閱讀後，應很容易抓住作者的觀點。每章後之「建議活動」與「個案研究」，均針對專題所設計，以提供讀者思考的空間。個案研究均取材自國內，如經報章公開報導，則以真名示之；若無，則稍加改寫，以維護當事者隱私。讀者可在其中看到我國學校與教育行政體系中的眾生相。

寫作期間，深為剪裁內容所苦。此因理論眾多，實務部分又瞬息萬變。考慮再三，遂決定以理念的闡述為重點，細微蕪雜之行政規定則予以割愛。在此要強調的是：學習教育行政首在瞭解制度背後的精神，儘管機關部門之名稱時有變更，對大局也無甚影響。此外，由於篇幅所限，一些可成專書的主題如教育財政、教育評鑑等，均只能敘述重點，欲再深入的讀者請參考其他前輩學者的大作。

內文中之人名均以原文表示，書後之索引則附上中文，以供初學者參考，部分翻譯乃沿襲前輩學者的用法。所有引述研究均有附註，可供以教育行政為主修領域者參考之用。

校書期間，謝謝陳嘉成、賴文堅、黃增榮諸位先生的細心校稿。政大教

育四十學分班同學提供部分個案，併此誌謝。此外，書中涉及法文與德文的資料，多虧友人 Lamers 先生的協助。本書倉促付梓，謬陋謬誤之處，還請專家讀者予以指導，並祈正之。

本書歷時三年完成，一千多個寫作不輟的日子，辛苦之餘，卻品嚐到一絲知識的甜味。寫作地點自 Iowa City，芝加哥、費城、溫哥華，再回到台北，我有一種「俯仰之間已陳迹，暮窗歸了讀殘書」的心情。再訪海外舊友，年少輕狂早已灰飛煙滅，剩下的只是一份對人生的豁達。寫書之目的在見證這個時代，剛入教育行政領域的朋友千萬不要輕易灰心。如有指教，請寫到台北市文山區政治大學教育系聯絡。知音相見，品茗論學，當是人生一大樂事！

國家圖書館出版品預行編目資料

教育行政：理論部分 / 秦夢群著. -- 二版.
-- 臺北市：五南，民87
面；公分.

ISBN 957-11-1585-1(平裝)

1. 教育 - 行政

526

87008495

-----教育行政目錄-----

致 謝

「青春作伴好還鄉－代序」

致讀者

個案研究目錄

-----理 論 部 分-----

第 1 章 導 論 ----- 001

第一節 組織的定義與要素.....004

第二節 教育行政的定義與任務.....012

第三節 教育行政的研究典範.....014

第四節 教育行政理論模式之演進.....030

建議活動(一).....039

個案研究1 蘭雅國中手銬案.....040

討論問題.....045

註 釋.....046

第 2 章 理性系統模式 ----- 051

第一節 理性系統模式之基本主張.....053

第二節 理性系統模式之代表學派.....055

第三節 教育組織結構之特性與理論.....076

建議活動(二).....090

個案研究2 少年有成的煩惱.....091

討論問題.....093

個案研究3 樹倒猢猻散.....094

討論問題	099
註釋	100
第3章 自然系統模式	105
第一節 自然系統模式與理性系統模式之比較	107
第二節 自然系統模式之代表理論	111
第三節 社會系統理論	123
第四節 社會系統理論的文化層面	139
第五節 個人組織行為之類型	155
建議活動(三)	160
個案研究4 永剛與無忌	161
討論問題	164
註釋	165
第4章 開放系統模式	171
第一節 開放系統模式的架構與主張	173
第二節 開放系統模式之主要理論	190
第三節 開放系統模式之應用	198
建議活動(四)	206
個案研究5 清官誤國	207
討論問題	210
註釋	211
第5章 非均衡系統模式	215
第一節 渾沌理論的基本主張與特性	218
第二節 渾沌理論在社會科學之應用	225
第三節 渾沌理論在教育行政之應用	228
第四節 渾沌理論應用之前瞻性	235

建議活動(五).....	238
個案研究6 屈尺國小學生罷課案.....	239
討論問題.....	244
註 釋.....	246
第6章 組織權力與衝突	251
第一節 組織權力的形成與運作.....	254
第二節 組織衝突的類型與原因.....	262
第三節 角色衝突.....	266
第四節 衝突處理方式.....	280
建議活動(六).....	286
個案研究7 寒山的楓葉.....	288
討論問題.....	291
註 釋.....	293
第7章 組織氣候與文化	299
第一節 非正式組織與團體.....	301
第二節 組織文化.....	309
第三節 組織氣候.....	318
第四節 組織氣候的測量.....	323
第五節 組織文化與氣候之相關教育研究.....	346
建議活動(七).....	356
個案研究8 我是比較重要的.....	357
討論問題.....	360
註 釋.....	361
第8章 動機理論	371
第一節 動機的測量與激發方法.....	374